SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:08).

–El Orden del Día de la sesión de hoy está compuesto por tres asuntos; el último tiene que ver con el matrimonio civil. Para considerar este punto, recibimos con agrado a la delegación de la Asociación de Escribanos del Uruguay, integrada por su vicepresidenta, Alicia Santos, por la Secretaría de la Comisión directiva, Mariela Martínez y por el coordinador de Asuntos Legislativos, Gerardo de los Reyes. Como bien saben quienes nos visitan, la Comisión está analizando el proyecto de ley relativo al matrimonio civil, presentado por la señora Senadora Passada y el señor Senador Bordaberry. Les damos la bienvenida y les cedemos el uso de la palabra.

SEÑORA SANTOS.- Antes que nada, como representantes de la Asociación de Escribanos del Uruguay queremos expresar nuestro agradecimiento por habernos invitado para dar nuestra opinión en un tema que nos es tan querido y por el que venimos luchando desde hace mucho tiempo, ya que consideramos que podemos ser de mucha ayuda. Quisiera ceder el uso de la palabra a la escribana Martínez para que realice una breve exposición con respecto a este proyecto de ley.

SEÑORA MARTÍNEZ.- Reitero el agradecimiento expresado por nuestra Vicepresidenta por habernos atendido en una instancia que nos agrada mucho, dada la función notarial.

Antes que nada, debemos aclarar que el escribano está perfectamente capacitado, desde el punto de vista técnico, como para actuar en calidad de oficial de registro civil. Como bien decía la escribana Santos, esta es una aspiración que tenemos desde hace unos cuantos años, aspecto al que más adelante se va a referir el escribano De los Reyes. Aquí debemos poner de relevancia la diferencia de nuestra función con la de un oficial de registro civil, por la relación personal que podemos llegar a tener con los futuros contrayentes. En este caso, además de celebrar su matrimonio, los estaríamos asesorando –tal como hacemos actualmente– en cuanto a todo lo atinente al régimen patrimonial y derechos de familia. No olvidemos que la familia es la base de nuestra sociedad; eso está plasmado no solamente en nuestra Constitución sino también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966. Paralelamente a esto, no debemos dejar de lado que como tenemos una función pública –por delegación del Estado– de esta forma estaríamos descongestionando a nivel de Poder Judicial –en el interior del país casan los jueces de paz– la sobrecarga de la actividad estatal.

Otro punto a considerar es que hay escribanos en cada localidad, mientras que para conseguir un oficial del registro civil o un Juez de paz, la gente tiene que trasladarse –sobre todo en el interior– desde localidades remotas hacia aquellas donde hay un Juez de paz, mientras que un escribano puede estar bien cerca.

También es importante destacar que será una celebración en un ámbito de mayor intimidad y conocimiento.

Por otra parte, además del descongestionamiento y de la ubicación geográfica de los escribanos, los contrayentes podrán tener, incluso, más libertad para fijar horarios, y lógicamente el escribano va a cumplir con todos los requisitos formales y legales para la celebración del matrimonio.

Aunque esta será una nueva forma de celebración del matrimonio, no se estarán dejando de lado las formas tradicionales, como el Juez de paz o el oficial del registro civil; lo que estaríamos haciendo, simplemente, es dándole a los contrayentes la opción de celebrar su matrimonio con su escribano de confianza.

Por último, queremos dejar en claro que en ningún momento se piensa en que los honorarios vayan a ser una traba para nuestra actuación; no van a ser más onerosos de lo que pueden ser los que hoy día fija el registro civil.

Solicito al señor Presidente que ceda el uso de la palabra al coordinador de asuntos legislativos, quien se referirá a los antecedentes del proyecto.

SEÑOR DE LOS REYES.- La razón por la que estamos presentes hoy es porque respaldamos y apoyamos el proyecto como delegados gremiales.

Queremos hacer referencia a cómo surgió este proyecto de ley.

Si bien a nivel internacional existen varios países de Latinoamérica que tienen vigente este sistema –también España–, en nuestro país ha habido proyectos en anteriores oportunidades. Me refiero, por ejemplo, al proyecto presentado por el Diputado Pablo Iturralde; a otro que tuvo su origen en la Cámara de Representantes, elaborado en el 2012 por el Diputado Gustavo Cersósimo y, esta iniciativa, que tuvo su origen en un proyecto de ley presentado por el señor Senador Bordaberry, al inicio de esta Legislatura. En función de que nosotros como gremio tenemos –desde que asumió esta Comisión directiva– una opción de fijarnos más en el contenido y en el enfoque social y colectivo que en el corporativista e individualista de la labor del escribano es que le prestamos atención a este proyecto de ley y por eso lo apoyamos desde su inicio. Entonces, formamos un grupo especial de estudio del proyecto de ley y propusimos algunas modificaciones y sugerencias para enriquecerlo que no solo fueron aceptadas por quien tuvo la iniciativa original –el señor Senador Bordaberry–, sino también por la Senadora Ivonne Passada, lo que llevó a que se transformara en un nuevo proyecto de ley que incluyó esas propuestas de mejora.

Aclaro que quienes hoy concurrimos a dar el apoyo al proyecto de ley no somos técnicos ni académicos, por lo que no integramos ese grupo especial de estudio que trató al proyecto de ley, pero venimos a respaldarlo teniendo en consideración, por un lado, el fin que reviste y, por otro, la actuación particular que tenemos los escribanos en determinadas áreas. Quizás, para poder definir cuál es la función que nosotros eventualmente cumpliríamos tenemos que citar una definición dada por un ilustre notario español Antonio Rodríguez Adrados que decía que el notariado surge como respuesta a una necesidad sentida por la sociedad de dotarse de un instrumento de paz social y de seguridad jurídica. En ese sentido, los escribanos creemos que ese nacimiento vive y se desarrolla en función de las necesidades sociales y de la misma sociedad. Por eso, desde nuestro punto de vista, ha llegado el momento en el cual –contando con la actuación, en este caso, de quienes ejercemos una función pública delegada, como bien decía la escribana Martínez, en manos de particulares– podamos cumplir en calidad de oficiales del estado civil la labor de celebrar matrimonios. Por eso es que, sin perjuicio de que nosotros hablamos de que se va a descongestionar el sistema desde el punto de vista de los juzgados de paz en el interior, salvo en Canelones y en las Piedras, donde existen oficiales de registro civil, también vamos a descongestionar a la Dirección General del Registro de Estado Civil de Montevideo que para poder celebrar los matrimonios de todos quienes lo contraigan aquí, solo tiene 13 oficinas en el departamento. En el interior nosotros tenemos colegas que ocupan una ubicación geográfica muchísimo más amplia porque en cada villa, en cada pueblo, en cada ciudad del interior hay escribanos. En nuestra actuación –dada la delegación de función pública en manos de particulares– el documento notarial es un instrumento público, tiene fe probatoria de carácter absoluto y, hecho dentro de las normas de la ley, reviste una calidad excepcional dentro del derecho uruguayo. Es así que nosotros siempre expresamos que cumplimos funciones similares a la de los jueces, pero con una justicia de carácter preventivo, porque tratamos de evitar que los conflictos lleguen al Poder Judicial. Entonces, si una actuación de un escribano está bien hecha y por supuesto hay ánimo y voluntad de las partes, siempre decimos que a escribanía abierta, juzgado cerrado. De esa manera, abaratamos los costos del Poder Judicial y, a su vez, del Estado. Justamente ahora que se está considerando el presupuesto en la Cámara de Representantes, quiero hacer un comentario en cuanto a los menores costos en los derechos romanos germánicos, que son los que tienen la seguridad jurídica brindada por escribanos en la etapa previa a la intervención del Poder Judicial. En el derecho anglosajón, que no es el nuestro por supuesto pero sí el de muchos países en el mundo, el promedio de gastos del presupuesto estatal que representa el Poder Judicial es entre 4,5% y 4,8% anual. En el Uruguay, este presupuesto oscila entre el 1,2% y el 1,5%. En gran parte, eso se debe a la actuación preventiva, tratando de evitar que los conflictos lleguen al Poder Judicial.

En definitiva, ya que nosotros apoyamos este proyecto de ley, queríamos agradecer a los Senadores Bordaberry y Passada, quienes tuvieron la iniciativa al respecto, así como a todos los integrantes de esta Comisión que lo considerarán.

Por otra parte, queremos dejar sentado de manera expresa que la Asociación de Escribanos del Uruguay pone a disposición de los señores Senadores a todos sus técnicos y académicos, que ya trabajaron en el proyecto de ley haciendo aportes que luego se hicieron realidad en este texto, a fin de que ellos puedan contestar todas las dudas e interrogantes que se les planteen.

SEÑORA SANTOS.- Para finalizar nuestra exposición y antes de atender las consultas o inquietudes que se deseen plantear, quería hacer dos puntualizaciones.

A comienzos de este año, con la Comisión directiva nacional prácticamente en pleno tuvimos una reunión con la Asociación de Magistrados del Uruguay pues nos pareció que, dado el número de jueces que realizan matrimonio, debíamos contar con su aprobación o, al menos, tener una charla con respecto al tema. Dicho encuentro fue muy positivo y ellos vieron con muy buenos ojos la posibilidad de que los escribanos puedan celebrar matrimonio, sobre todo en el interior de la República, que está dentro de su jurisdicción, con excepción de Ciudad de la Costa y Las Piedras. Como es sabido, los juzgados de paz tienen multiplicidad de tareas en el interior y los matrimonios constituyen un obstáculo en la consecución de las otras tareas que no pueden ser delegadas. Entonces, sin perjuicio de que los señores Senadores hagan las consultas que crean pertinentes, queríamos darles la versión de esa charla que tuvimos.

Finalmente quiero compartir que en mi calidad de Vicepresidenta –pero también como escribana que ha estudiado en profundidad el tema– he asistido a varios congresos en representación de mi asociación, por el tema matrimonio y en particular por el de matrimonio igualitario –que fue el último logro y los últimos cambios que sucedieron en la institución–, celebrados en Madrid, Lima y el año pasado en Cuba. Tuve la suerte de intercambiar opiniones con colegas integrantes del notariado latino –de toda América y España–sobre el éxito del matrimonio en sede notarial, en países como Cuba, Colombia, Guatemala, Honduras y Perú. Por ejemplo, en Cuba este sistema funciona desde hace alrededor de 20 años, y en Colombia desde hace seis o siete años. Por otra parte, recientemente se aprobó la Ley de Jurisdicción Voluntaria en España y desde el 23 de julio de este año los notarios españoles también tienen la posibilidad de la celebración de matrimonios. Traigo a colación este comentario para evidenciar cómo va el tema a nivel de los demás países de notariado latino.

Por nuestra parte, agradecemos mucho al señor Presidente y a los demás Senadores. En mi calidad de representante de la asociación, reitero que la misma, así como todos sus técnicos, está a vuestras órdenes para responder consultas desde el punto de vista técnico jurídico.

Creíamos que esta instancia tenía más este tono, es decir la defensa del proyecto de ley desde el punto de vista del ámbito gremial y la explicación correspondiente sobre lo bueno del mismo pero, más allá de eso, la asociación y sus técnicos están a vuestras órdenes.

SEÑORA MOREIRA.- Quisiera hacer una pregunta porque una parte de la exposición de motivos hace referencia al descongestionamiento, sobre todo de los juzgados de paz en el interior.

La primera pregunta es, entonces, ¿cuántos matrimonios se celebran al año y cuántos en el interior? Quisiera tener solo una idea global.

La segunda consulta es la siguiente. A través del registro civil está asegurada, digamos, la gratuidad del acto. Si los celebraran los escribanos, ¿esto supondría un costo? Si hubiera un costo, ¿qué implica ese honorario? Es decir, ¿significa un gasto para quienes lo celebren o para el Estado?

Esas son las dos preguntas que quiero formular.

SEÑORA SANTOS.- En cuanto a la primera pregunta, no puedo decir con exactitud la cantidad de matrimonios que se celebran, pero sí que incluye a todos los que se dan en el interior del país, con excepción de Las Piedras y Ciudad de la Costa que tienen oficinas. En el resto del país, todos los matrimonios son celebrados a través de jueces de paz que, como comentaba, tienen además competencia en otras tareas. La diferencia con el oficial del registro de estado civil es esa, que el oficial está solo para ello, mientras que los jueces de paz, cuanto más retirado y más pequeño es el lugar donde están asentados, mayores son las competencias que tienen.

Con respecto a la segunda pregunta, la comparación la podemos hacer con el matrimonio celebrado fuera de la oficina. El escribano no puede celebrar matrimonio en la oficina. El oficial del registro de estado civil celebra en la oficina o fuera de ella. El que tiene costo es el celebrado fuera de la oficina y es con ese costo o con ese matrimonio celebrado fuera de la oficina con el que podemos comparar el matrimonio celebrado por escribano. Asimismo, nos comprometemos a que ese costo sea igual o menor al que existe actualmente.

SEÑOR CAMY.- Voy a hacer una pregunta que quizá resulte obvia pero es mi intención que quede constancia en la versión taquigráfica y contribuya a formarnos opinión sobre el tema.

Supongo que la opinión de la Asociación de Escribanos del Uruguay comprende a la totalidad de las filiales del país.

SEÑORA SANTOS.- Sí, señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a los representantes de la Asociación de Escribanos del Uruguay su presencia en este ámbito, así como todo el apoyo que nos puedan dar. En caso de que surjan inquietudes a la hora de redactar artículos, los estaremos convocando nuevamente.

(Se retiran de sala los representantes de la Asociación de Escribanos del Uruguay).

(Ingresan a sala los representantes de la Asociación de Magistrados del Uruguay).

–La Comisión de Constitución y Legislación del Senado da la bienvenida a los representantes de la Asociación de Magistrados del Uruguay, a las doctoras Graciela Gatti, Beatriz Larrieu y al doctor José María Gómez Ferreyra.

Como ustedes saben, está a estudio de la Comisión un proyecto que modifica el Código del Proceso Penal. Por tal motivo, les cedemos el uso de la palabra para que nos brinden su opinión al respecto.

SEÑOR GÓMEZ.- En primer lugar, agradecemos la invitación e informamos a la Comisión que venimos en representación y mandatados por la Asociación de Magistrados del Uruguay. Nuestras apreciaciones con relación al tema son absolutamente personales y como integrantes de una Comisión del Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia, lo hemos abordado en distintas comisiones. Por lo tanto, las posiciones que eventualmente brindaremos no reflejan expresamente el sentir de la Asociación de Magistrados del Uruguay, desde el momento en que no hubo una instancia donde se consensuaran los distintos aspectos que se fueran a plantear con relación al tópico.

Lo que sí aclaramos en un principio es que este proyecto tiene una serie de bondades con relación a la Ley Nº 15.032 del código que actualmente tenemos en vigencia que, como todos saben, está obsoleto y anacrónico. A su vez, este proyecto presenta una serie de ventajas que nos permiten definir, en principio, un respeto al derecho internacional de los derechos humanos y garantías constitucionales. Es un proyecto que permite transparentar y desburocratizar el funcionamiento del proceso penal. Además, permite una respuesta al conflicto penal en un plazo razonable, cambiando la lógica formalista y burocratizadora de lo excesivamente escritural, teniendo en cuenta que hoy por hoy,

alrededor del 64% de las personas privadas de libertad están sin condena, y el índice de prisionización es de 320 personas por cada 100.000 habitantes. Eso necesariamente está sugiriendo una respuesta institucional en forma inmediata. Con este proyecto se visualiza un verdadero cambio del paradigma a través de la separación funcional, la igualdad de las partes y la imparcialidad del juzgador. Y hay una simplificación del proceso con implementación de un sistema de audiencias que se desplaza en dos audiencias específicas: la de la formalización de la investigación y la de la prueba.

Decimos esto a modo de adelanto, y a continuación la doctora Gatti hará referencia a la estructura que prevé puntualmente este proyecto de ley de modificación del Código del Proceso Penal. Sin perjuicio de ello, iremos analizando o planteando alguna sugerencia complementaria a las que hagan las colegas, también la doctora Larrieu por supuesto.

SEÑORA GATTI.- En el análisis del proyecto de ley que nos convoca en el día de hoy, lo primero que advertimos en la exposición de motivos es que se propone, en función de las erogaciones que supondría la implantación en todo su conjunto del Código del Proceso Penal ya aprobado, este otro modelo que sería un sistema de implementación gradual por institutos. En realidad, se está estableciendo un nuevo procedimiento penal con un período de vigencia acotado en el tiempo. Se prevé este procedimiento, que también es un proceso por audiencias con actos escritos –acusación y defensa escrita, al igual que el pedido de formalización– y luego la recepción de la prueba en audiencia.

Es un proceso nuevo que regiría en el período 1º de febrero de 2017 al 2019, de estar a lo que se plantea en la exposición de motivos. Con eso se nos genera un primer problema: en un período de tres años vamos a tener vigentes y en aplicación tres Códigos del Proceso Penal. Esto no es poca cosa y nos plantea un gran problema a los operadores del derecho, con lo que supone además capacitar a todo el mundo para trabajar en este sistema y luego modificar la forma de trabajo para el Código del Proceso Penal tal cual fue aprobado. Ese es un primer problema.

Un segundo problema que advertimos es que la exposición de motivos nos plantea que el Código del Proceso Penal demanda una serie de recursos humanos y materiales que son difíciles de atender en la coyuntura actual. Lo comprendemos, pero este nuevo procedimiento que se está planteando en este proyecto, en realidad tampoco tiene un costo cero o es impensable que pueda ser realizado sin recursos humanos adecuados. Si bien se pospone la entrada en vigencia de algunas normas y entre ellas las que regulan el funcionamiento de las audiencias, en realidad el procedimiento establecido en este proyecto es un proceso por audiencias. No se ha dejado en suspenso, no se ha prorrogado la aplicación de los artículos 9 y 19 del Código del Proceso Penal.

El artículo 9 prevé que las audiencias son públicas y el artículo 19 plantea la indelegabilidad de la función jurisdiccional. Por lo tanto, si hay una audiencia y en ella el Juez debe resolver, controlar la prueba y dirigir las partes, es obvio que tiene que estar. Para ello, se necesita un número suficiente de jueces que puedan atender esas audiencias. Al día de hoy, un Juez que está de turno trabaja con tres receptores. Por lo tanto, hay tres casos que se van resolviendo en el mismo momento, en los cuales el Juez no está. Ese es uno de los grandes defectos de nuestro sistema. Queremos que eso cambie. Queremos que si hay un sistema acusatorio, realmente sea en audiencias orales y públicas. Sabemos de los problemas de infraestructura; puede limitarse la publicidad si no hay recursos materiales para reformas edilicias –eso puede ser muy razonable–, pero es impensable plantear una implementación gradual que, en realidad, prevé un nuevo proceso que habla de audiencias y no pensar que haya recursos suficientes para jueces y defensores para estar en las audiencias.

Otro punto que seguramente planteará la Suprema Corte de Justicia si es recibida o la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay si es convocada también, es que dentro de las prórrogas de normas que se prevén en este proyecto de ley está el artículo 79.4, que estable que la defensoría pública debe proveer de asistencia letrada a las víctimas que comparezcan en el proceso. Esto supone aumentar considerablemente el número de defensores, que tampoco cumpliría ese rol sino el de una asistencia técnica, de un abogado asistente. En fin, más allá del nombre, esa norma quedó suspendida, pero habrá que ver cómo se subsana eso porque en definitiva está en juego el acceso a la justicia de una parte actual del proceso, de un tercero coadyuvante –sería la posición

procesal de la víctima en el nuevo proceso; eso no ha sido dejado de lado– y alguien tendrá que asistirla.

Tenemos otra norma en el Código del Proceso Penal aprobado que delega en el Ministerio público, en realidad, asistir a la víctima. Así que, quizás por ese lado, puede haber una solución o algo habrá que ver. No es el tema de la Asociación de Magistrados; simplemente lo señalo porque en el caso de un proceso acusatorio hablamos de un procedimiento adversarial con igualdad de partes y un Juez que es un tercero imparcial –imparcial, desde el punto de vista estructural–, ajeno a la contienda, que resuelve ese conflicto entre dos partes y estas deben estar en pie de igualdad.

Según hablé con la directora de la defensoría penal –no tengo los números exactos, porque la defensa no es mi tema–, más del 85% de los imputados son asistidos por la defensa pública. Entonces, si tenemos un número muy escaso de defensores es imposible que puedan asistir a las audiencias; es imposible que puedan defender, y es imposible que el código cumpla con una de las metas de esta reforma que es garantizar un proceso que cumpla con los estándares internacionales y dé una debida asistencia a las partes. Está muy bien que la fiscalía esté muy fuerte, investigue y lleve adelante el proceso, pero también es muy necesario en un esquema de este tipo, que la defensa sea fuerte y que realmente pueda defender a las personas que son sujetas al proceso penal. Esto, como criterio general.

En cuanto a la estructura planteada, la prórroga en vigencia de algunos artículos, más la modificación de algunos artículos del Código del Proceso Penal vigente al día de hoy, terminan conformando un proceso con una estructura que nos parece razonable y adecuada para las situaciones ordinarias, sin embargo, creemos que se deben hacer ajustes y algunas modificaciones. Por ejemplo, debería preverse alguna solución de procedimiento abreviado o algún procedimiento extraordinario que el Código del Procedimiento Penal planteaba con una estructura que quedó un poco compleja, pero algo habría que prever ante estas situaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿El código futuro?

SEÑORA GATTI.- Me refiero al Código del Proceso Penal aprobado, no vigente. El nuevo código debería prever algún procedimiento abreviado para aquellas situaciones de flagrancia donde esté la prueba en un primer momento. Como ustedes habrán podido apreciar, la estructura que plantea la reforma a consideración consta de una primera audiencia de formalización de la investigación que se tiene que cumplir dentro del plazo constitucional de 24 horas, si el imputado está detenido, o en un plazo de diez días. Es decir, cuando el fiscal considera que tiene elementos para que se inicie un proceso penal, pide al Juez que formalice la investigación. Si la persona está detenida esa audiencia se tiene que cumplir dentro de las 24 horas –según lo que prevé la Constitución–, y si no está detenida, la audiencia tiene que señalarse dentro de un plazo de diez días. En esa primera audiencia el Juez lo único que va a resolver es si hace lugar a la formalización con lo cual da inicio al proceso penal y la persona queda sujeta a proceso, y si dispone o no medidas cautelares, entre ellas la prisión preventiva. A partir de ahí, el ministerio público tiene un plazo de treinta días para formular la acusación que va a presentar por escrito donde indicará qué delito atribuye provisionalmente o p*rima facie* al imputado; va a indicar los medios de prueba que va a usar en el proceso, y va a pedir la pena que entiende debe aplicarse. El escrito se da traslado a la defensa que tiene un plazo de treinta días para contestar y luego se convoca a una audiencia de prueba donde se diligencia la prueba porque, en realidad, toda la investigación preliminar que hace el fiscal –que ahora está en manos de la fiscalía– como en cualquier sistema acusatorio no es la prueba del proceso; esas son evidencias que busca la fiscalía para ver si hay que iniciar un juicio o no. La prueba por la que alguien va a ser condenado o absuelto es la que se diligencia en el juzgado ante las dos partes –fiscalía, imputado con su defensor–, en presencia del Juez y bajo el control del Juez. Entonces, se diligencia esa prueba, se da un plazo para alegar, a las dos partes –los alegatos son por escrito– y, finalmente, se dicta sentencia en un plazo de treinta días. Este esquema para los procesos normales funciona bien, pero hay muchos casos donde la situación ya está resuelta de entrada, tenemos toda la prueba desde un primer momento y quizás podría resolverse en algún esquema de procedimiento más resumido, de pocos días, que no dejara pasar estos plazos, porque hay que tener presente que el proyecto de ley no fija fecha ni plazos máximos para convocar a la audiencia de prueba, lo que nos puede generar el problema de las personas sujetas a proceso sin condena, si no hay recursos suficientes, y si las audiencias se alargan.

Creemos que este procedimiento puede funcionar correctamente con recursos adecuados, seguramente menores que los que se necesitaban para el Código del Proceso Penal aprobado que tenía una previsión que era la declaratoria de competencia. Entonces, toda vez que el Juez dispusiera la prisión preventiva del imputado no podía seguir entendiendo en el asunto y debía declinar competencia. Eso suponía, sobre todo en muchos lugares del interior, la necesidad de crear juzgados para que hubiera chance de que un Juez le decline competencia al otro. Por consiguiente, se duplicaban muchos cargos en función de esa norma. Sin embargo, este proyecto de ley ya no prevé eso: por más que el Juez disponga la prisión preventiva se considera que es una medida cautelar y como pasa en cualquier proceso civil se dicta la medida cautelar y se sigue adelante, porque el Juez no entra al fondo del asunto, resuelve nada más, con los elementos que plantea la fiscalía, si hay que tomar alguna medida cautelar o no, y después se verá si esa persona es culpable o inocente a través de la prueba y en el devenir del juicio.

Creemos, entonces, que con algún ajuste este proceso puede ser adecuado. Dentro de esos ajustes, queremos destacar uno que es fundamental que es reglamentar nuevamente el desarrollo de las audiencias, porque dentro de las normas que quedan en suspenso en su aplicación por este período de dos años, están los artículos 134 a 139. Estas disposiciones son las que regulan los requisitos, quiénes tienen que estar presentes y cómo se desarrollan las audiencias. Hay algunos principios que no podemos dejar de lado, como la presencia de las partes y del Juez, bajo pena de nulidad –y quedó fuera– porque si no vamos a terminar en delegación y en lugar de que esté el Juez podemos terminar con audiencias tomadas en un box, sin alguna de las partes delante y en manos de un receptor. Creo que nadie quiere eso. Creemos que hacer una reforma procesal penal para caer en eso, daría mucha lástima.

Con respecto al principio de publicidad, se puede reglamentar que quede sujeto a las posibilidades locativas, en caso de que ahora no haya medios para grandes gastos en ese sentido. En lo que tiene que ver con el principio de continuidad, se podría establecer que toda vez que finalice una audiencia se prevea, obligatoriamente, la fecha de continuación de la siguiente, de modo que los procesos se agiliten; que las audiencias sean dirigidas por el tribunal, es decir, que éste tenga potestades para dirigir y controlar la audiencia. Estamos hablando del artículo 134 del Código del Proceso Penal que fue aprobado. Otro tema es cómo se documenta la audiencia, lo que se establece en el artículo 139 que quedó afuera –tenemos audiencias y no está previsto cómo se reglamentan–, y también queda afuera en su aplicación la apelación diferida de las resoluciones, admisión y diligenciamiento de prueba que son fundamentales. Cuando una prueba se discute si se apela, que no paralice el proceso, que se siga adelante y después el tribunal verá, cuando vayan a apelaciones. Eso es fundamental para que los procesos se hagan en plazos razonables.

Si el señor Presidente lo permite, quisiera que hiciera uso de la palabra la doctora Larrieu porque está, además, trabajando en una Comisión de la Suprema Corte de Justicia con la Fiscalía sobre algunas medidas que tienden a ir en este sentido.

SEÑORA LARRIEU.- En el marco de esta reforma del proceso penal se está trabajando en otra Comisión que está integrada con representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público e, incluso, el Ministerio del Interior para buscar salidas alternativas al proceso mediante institutos que se aplican en todos los sistemas acusatorios.

Uno de los objetivos es ampliar el elenco de posibilidades que tiene el Ministerio Público para aplicar el principio de oportunidad que también descongestionaría el proceso y todas las audiencias. Eso como facultades del Ministerio Público, sujetas al control del tribunal. Como salidas alternativas al proceso se está planteando el análisis de dos institutos, la suspensión del proceso a prueba o suspensión condicional del proceso –que es la llamada *approbation* en todos los sistemas acusatorios– en los cuales en determinados casos, que no esté en juego la causa pública o que la gravedad no lo impida, se pueda llegar a un acuerdo entre el imputado y el Ministerio Público de suspender el proceso sujeto al cumplimiento por el imputado de determinadas condiciones. En cuanto a las condiciones, se prevé un elenco que sería similar al de las medidas sustitutivas a la prisión preventiva que están actualmente en la Ley Nº 17.726. Se introduce como elemento novedoso que la condición sea un acuerdo de mediación entre la víctima y el imputado. Se trata de ingresar con institutos de la justicia restaurativa. La otra opción, además de la suspensión del proceso a prueba, sería la de los acuerdos reparatorios que se celebran entre la víctima y el imputado y se presentan al tribunal en cualquier etapa

del proceso y, siempre que se cumplan los requisitos, serán homologados por el Juez. Estos institutos, cumplidas las condiciones puestas al proceso, extinguen la acción penal. Se utiliza, justamente, para descongestionar el sistema, porque en este sistema de audiencias acusatorio es imposible que se lleven a juicio todos los juicios que se plantean. Son institutos que se están estudiando y que se van a plantear como un anteproyecto de ley para que se tengan en cuenta en el marco de la reforma. Incluso, como se dijo aquí, todavía no está tan elaborado, pero en el proceso abreviado podría haber acuerdo entre el fiscal y el imputado sobre el monto de la pena, como puede ser en el caso de flagrancia cuando están todos los elementos de prueba. Esto todavía está en elaboración, pero sería otra posibilidad que involucra a la mayoría de los casos que tenemos.

SEÑOR GÓMEZ.- Una breve síntesis de lo que se acaba de analizar es la siguiente. Las estructuras del proceso de conocimiento ordinario y extraordinario previstas en el Código aprobado se sustituyen por una estructura del proceso de conocimiento ordinario para crímenes y delitos. Segundo, la nueva estructura tiene un proceso de dos audiencias que requieren la presencia del Juez y de las partes; insisto en esto: requieren presencia de Juez y de parte. Tercero, no se prevé la declinatoria de competencia que sí establece el Código y se prorroga la vigencia del artículo 79.4 que dispone que a las víctimas carentes de recurso que así lo soliciten se los proveerá de defensor público.

Por ello es que presumimos que en el año 2019, cuando entre en vigencia la Ley Nº 19.293, que es el Código, van a subsistir tres sistemas en forma simultánea. El Código viejo –CPP, Ley Nº 15.032–, este proyecto que estaría eventualmente para promulgarse, y el Código; tres diseños procesales distintos, lo cual significaría una complejidad para los operadores jurídicos. De ahí que sea fundamental y necesario que se provean los recursos humanos y materiales –fundamentalmente los recursos humanos– por cuanto deberíamos destinar, al menos en el ámbito de Montevideo, 10 jueces para que prosigan trabajando con los diseños antiguos y con el diseño del CPP actual, un modelo totalmente diferente y escritural. No deberíamos confundir ese rol del protagonista del proceso con el diseño nuevo que se establece, que es fundamentalmente oral y de inmediación.

SEÑORA PAYSSÉ.- Agradezco la presencia de la delegación que nos está ayudando a analizar este proyecto de ley.

Quería plantear algunas dudas que me surgen de lo que he leído, pero antes quiero aclarar que me parece que una primera aproximación que había a este tema estaba vinculada a la aplicación por territorio y que por suerte fue dejada de lado porque, a mi juicio, era una flagrante violación de derechos y de discriminación hacia la población. Como esto ya fue descartado dejo la constancia y voy a otros puntos.

Están bien diferenciadas las dos partes de este proyecto. Una es la que suspende y, otra, la que modifica. Me voy a referir sobre todo a la parte de la suspensión porque, como recién decía el invitado, se suspende hasta el año 2019 el artículo 79.4 que es el que tiene que ver, justamente, con las víctimas carentes de recursos a las que se les asignará defensor público si así lo solicitan. Me inquieta que justamente este artículo quede en suspenso –por decirlo de alguna manera– porque son las personas que tienen menos protección. Van a seguir siendo ignoradas en los procesos y sinceramente me preocupa porque no van a tener chances reales de participar; supongo que podremos seguir buscando argumentos que nos convenzan, pero es algo que por ahora, reitero, me causa preocupación.

También quiero decir –quizás quienes nos visitan me pueden ayudar a esclarecer las dudas– que no tengo muy clara la necesidad de la suspensión de los artículos 127 y 128 y si realmente tienen un costo tan elevado como para que se suspendan. Sinceramente, de la lectura de los artículos no puedo deducir que esa sea la causa y me parece que quizás podría haber otra razón de incompatibilidad, pero no lo veo sustancialmente vinculado al tema de los costos como para suspender la aplicación de esos dos artículos.

En cuanto a los artículos 134 y 139, creo que son el corazón de la historia y el motivo por el cual se está planteando esta prórroga. Me queda claro que hay un tema de logística y demás y, consecuentemente, los artículos 268 al 271 van en la misma dirección.

En relación a la suspensión de los artículos 272 y 273, que tienen que ver con los procesos extraordinarios, me da la impresión –quizás también pueden ayudarme a interpretar otra cosa– que transformará todo esto en un proceso más expeditivo. Me parece que al final vamos a terminar en que todos los procesos vayan por el lado del proceso ordinario. No sé si este es un tema de costos pero quisiera que complementaran un poco más la información que tenemos sobre este punto.

Sobre la modificación de algunos artículos, debo decir que me queda un poco más claro –aunque no del todo– lo relativo a la suspensión. A pesar de esto, tengo total convicción de que el cambio de códigos es revolucionario desde todo punto de vista, incluso también en lo vinculado a la logística, los recursos humanos e, incluso, en las nuevas prácticas, el acostumbramiento y todo lo demás. Sin embargo, entiendo que algunas de las modificaciones tienen la lógica de la progresividad pero, a su vez, en esta instancia no me parece que sea estrictamente conveniente la suspensión de ciertas normas. Dado que estamos en un ámbito de Comisión asesora, me gustaría conocer la opinión de quienes nos visitan sobre estos artículos específicos.

SEÑOR GÓMEZ.- Con respecto al artículo 79.4, debo decir que todos nos planteamos la misma inquietud que expresa la señora Senadora. Es cierto que nos debe preocupar la posibilidad de dejar sin asistencia letrada –más que defensa– a la víctima. De todas formas, en el código tenemos el literal i) del artículo 45.1, que de alguna manera mitiga esta situación, en cuanto en su acápite refiere que el Ministerio Público tiene atribuciones para atender y proteger a víctimas y testigos. Tengo la sensación de que se podría utilizar este artículo a los efectos de dejar dentro de la órbita del Ministerio Público la asistencia a la víctima y, fundamentalmente, teniendo presente que ésta siempre tiende a coadyuvar con dicho ministerio, lo que dejaría a salvo el rol del defensor en sí mismo, que es el de defender y asistir al imputado. Creo que esa podría ser una de las soluciones.

Por otra parte, el Mensaje del Poder Ejecutivo en este proyecto de ley dice que lo que le preocupa es la erogación de recursos humanos y materiales. Desde luego que proveer cargos a defensoría para este tipo de asistencia, significaría un incremento notorio de defensores y procuradores.

SEÑORA GATTI.- Con relación a los artículos 127 y 128, efectivamente no vemos –aunque no sabemos qué era lo que pensaba quien elaboró el proyecto de ley– que allí esté involucrado un tema de costos. Lo que sucede es que esta implementación gradual del Código del Proceso Penal, por el período intermedio que se prevé hasta que entre a regir en su totalidad –si es que algún día comienza a regir el aprobado recientemente–, establece un nuevo procedimiento. Entonces, los artículos 127 y 128 terminan siendo sustituidos por otras disposiciones que modifican normas del Código del Proceso Penal actual que los mantienen vigentes, que dan la estructura que debe tener la acusación y su contestación; serían los artículos 239 y 240 reformados de la Ley Nº 15.032, que va a entrar en vigencia después del 1º de febrero de 2017. Y, ¿por qué hace esto? Porque adapta la estructura de la acusación y de la contestación a la nueva estructura procesal que se prevé.

Estuvimos buscando antecedentes de implementaciones graduales por instituto y, realmente, no hemos encontrado; en todos los países que ha habido implementaciones graduales se han hecho por territorio, quizás con otros sistemas legislativos, o no se ha planteado la violación eventual del principio de igualdad –ese es otro tema–, pero implementaciones graduales por instituto no hemos encontrado. Creemos que esta implementación gradual lo que está haciendo, en realidad, es crear un nuevo procedimiento; está bien, nos parece que es una buena estructura y quizás hasta mejor que la del Código del Proceso Penal en algunos aspectos. No tenemos mayores objeciones siempre que existan determinados ajustes, que era a lo que apuntaba el señor Senador, precisamente a los ajustes. En cuanto a los artículos 127 y 128 no hay problema porque están reeditados y ajustados a la nueva estructura procesal. Entonces, ¿qué ajustes serían imprescindibles? En principio, alguna estructura abreviada para aquellos casos de flagrancia, en los cuales está toda la prueba. Con la estructura que prevé este proyecto de ley habría una audiencia formal en la cual solo se va a resolver si se inicia juicio y si hay prisión preventiva o alguna otra medida sustitutiva. Luego el fiscal acusa, transcurren treinta días, otros treinta para que la defensa conteste, después el Juez llama a audiencia, y cuando el Juez fija esa audiencia de prueba ya pasaron, como mínimo, sesenta días, que van a ser más porque entre que se convoca, se notifica y se hacen los traslados transcurre más tiempo. Entonces, aquel testigo que vio a la persona robar, ¿a quién va a reconocer? No puede reconocer a nadie, y se va a perder la prueba. Además, hay muchas situaciones de personas con prisión preventiva sin haber llegado a juicio.

Creemos que para esos casos en los que la prueba está toda ahí –que son la mayoría de los del turno– va a haber que prever –en este proyecto no está– alguna estructura abreviada; no sé si sería adecuada la del extraordinario del Código del Proceso Penal aprobado, tal vez sea mejor otra, como un intermedio que se parezca más a la que se está planteando en este proyecto reformado, quizás el fiscal al pedir la formalización ya adelante que quiere ir por algún proceso abreviado y en esa audiencia se le pueda dar algún traslado a la defensa con algunos días –dos, tres o cinco– ya que la prueba está toda ahí, o quizás si la defensa no se opone podría diligenciarse en el momento. En fin, hay maneras de preverlo y con eso se lograrían procesos ágiles para los casos en los que el transcurso del tiempo es solo pérdida de tiempo; hay otros, en los cuales el tiempo ayuda a encontrar las pruebas pero en muchos procesos está todo ahí. Esa es una de las modificaciones que habría que introducir.

Otro cambio que habría que hacer en el proyecto –esto es algo que nos preocupa mucho– se relaciona con su exposición de motivos, que está muy ligada al tema de los costos. Además, se prorroga la entrada en vigencia de los artículos que reglamentaban las audiencias estableciendo que eran nulas si el Juez no estaba presente. Nos preocupa mucho que se apruebe un proceso acusatorio que prevé audiencias y luego no haya un número suficiente de jueces para atender las audiencias, y que eso suponga que las audiencias terminen no siendo reales y se diligencie la prueba por delegación en un receptor. Francamente, eso nos preocupa muchísimo porque creemos que ese no es un proceso acusatorio como debe ser; eso no sería admisible. Además, hay otras normas que generan dudas sobre si eso es posible. Más allá de que se haya prorrogado la entrada en vigencia de la nulidad si el Juez no está, el artículo 19 no se prorrogó en su vigencia, no está previsto y, por tanto, el Juez no puede delegar, y dirigir la audiencia es una tarea del Juez. Esto significa que de todas maneras se van a precisar recursos; creemos que menos que con relación al Código del Proceso Penal porque este al prever que había que declinar competencia obligatoriamente toda vez que se dispusiera la prisión preventiva y la defensa no lo aceptara voluntariamente, suponía un número superior de jueces porque se iban a estar intercambiando expedientes continuamente, y en muchos lugares donde podría ser suficiente con un solo Juez, había que tener dos. Entonces, con este proyecto de ley se puede bajar bastante el número, sobre todo, si se analizan institutos que sirvan para alivianar los casos que llegan a juicio, haciendo que llegue a juicio lo que tiene que ir a juicio, porque hay cuestiones menores que pueden tener una solución mejor, más ágil y más económica que le sirva a la víctima, al fiscal, en fin, más justa. En general, en los sistemas acusatorios llega a juicio un porcentaje bastante bajo de los delitos que se cometen, es decir, lo que no se pudo solucionar por justicia restaurativa, por juicio abreviado, por *probation,* lo que realmente tiene que ser juzgado, los casos graves, que son importantes para toda la sociedad. De repente, casos pequeños como lesiones personales, pueden arreglarse entre la víctima y el imputado, así como también el caso de un primario que comete un delito de hurto leve, puede solucionarse con un sistema de *probation* sujeto a medidas alternativas, a la privación de libertad, sin necesidad de diligenciar toda la prueba. Entonces, en una primera audiencia estando presentes fiscal, defensa y Juez, se soluciona, y si esa persona cumple, se acaba el juicio y se terminó el problema. Nosotros hacemos esto ahora con la suspensión condicional de la ejecución de la pena, pero cuando ya hicimos todo el juicio, todo el costo, diligenciamos toda la prueba y, después, le decimos: «Ahora le borramos todo». A veces, es mucho mejor no hacer ese gasto y dar la alternativa. Pero esto no está en este proyecto, y si se hicieran estos ajustes este proyecto podría funcionar porque no tenemos objeciones desde el punto de vista procesal siempre y cuando haya jueces y defensores suficientes para poder llevar adelante un proceso por audiencia –que es lo que es– y pensar el riesgo que supone también tener un proceso por dos años.

SEÑORA LARRIEU.- En cuanto a la pregunta de la acusación y contestación por escrito, si bien no sé cuál fue la intención de quien hizo este proyecto, quiero decir que eso va a simplificar el tiempo de las audiencias. Por ejemplo, la audiencia preliminar era sumamente compleja y esto la simplifica, es decir, que en un tiempo menor –digamos, en una tarde–, se pueden hacer más audiencias. El doctor tenía unos cálculos de audiencias por tiempo: cuánto más compleja menos cantidad se pueden hacer. Por ese lado, puede darse una explicación, en relación a los costos.

En cuanto al proceso extraordinario que estaba previsto acá, tiene ciertas complicaciones prácticas. Por ejemplo, en el momento en que se cometió una rapiña, la víctima y los testigos no quieren ir a una audiencia con el imputado. Entonces, se plantea el problema de que hay que diferirla y diligenciar mucha prueba anticipada. El proceso extraordinario, tal como estaba en este Código, cuando está toda la prueba –como decía la doctora– puede ser un proceso abreviado por acuerdo de confesión y acuerdo de pena, de manera que pueda simplificarse.

SEÑOR BORDABERRY.- Sin ánimo de introducir un cuarto proceso, a partir del año 2019 –espero que el doctor no se asuste– me hace un poco de ruido el fundamento que establece el mensaje del Poder Ejecutivo al descartar el avance por departamentos o regiones –que es lo que ha sido más exitoso como modelo de implementación en otros países– por un argumento que no es menor: la posible inconstitucionalidad. A mí me convence más el hecho de que la posible interposición de una inconstitucionalidad provoque más demoras en un proceso y no porque sea efectivamente inconstitucional. Esa es mi aproximación.

No debería ser un fundamento decir que vamos a tener dos sistemas en el país con distinto nivel de acatamiento a los instrumentos internacionales de derechos humanos, porque supongo que todos estamos convencidos que esta ley es un *upgrade,* un levante hacia el respeto de los derechos humanos. Entonces, en realidad, nos estamos privando que un sector del territorio tenga un nivel de normativa superior en cuanto al acatamiento, porque no todos lo pueden tener, por eso de que «o lo tenemos todos o no lo tiene nadie», entonces seguimos todos en lo malo. Me gustaría conocer la opinión de ustedes en el sentido de si estiman –sin que ello implique prejuzgar– que sería inconstitucional una implementación territorial.

SEÑOR GÓMEZ.- De ninguna manera voy a prejuzgar, desde el momento en que resolver eso es competencia privativa de la Suprema Corte de Justicia.

Me voy a referir a sistemas regionales, como es el de Chile. Coincidentemente en el día de mañana la doctora Gatti y yo, junto a otros integrantes de la Comisión que está analizando este código, viajaremos a Chile, a efectos de captar experiencias para luego replicarlas aquí. En Chile el sistema se implementó por regiones y nunca se cuestionó que se haya conculcado el principio de igualdad, que generalmente es lo que se plantea ante estas situaciones. Creo que no habría óbice para hacerlo por regiones. En un principio, se ponderó la eventualidad de hacerlo en Montevideo y zona metropolitana –donde tenemos la infraestructura y los recursos humanos aproximados como para esta implementación–, para luego ir ampliándolo al interior de la república. Se nos plantea qué sucede con un proceso que se tramita en el juzgado de Libertad y otro que se tramita en un juzgado letrado de primera instancia en lo penal, de Montevideo, con una diferencia de 60 kilómetros de distancia. A propósito del ruido que le hacía al Senador, debo decir que a mí también me hace ese ruido. Entonces, podríamos decir que desde ese punto de vista se estaría propiciando una especie de conculcación al principio de igualdad, porque el justiciable de Libertad tiene el mismo derecho que el justiciable de Montevideo a que se resuelva su situación a través de un proceso con todas las garantías y más democrático, que en este momento es el que estamos proyectando, o la Ley Nº 19.923 en relación a la Nº 15.032.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dado que este año todavía nos resta la consideración del presupuesto y que este tema debe ser analizado en profundidad, este proyecto de ley sería aprobado –en caso de que así ocurriera– a principios del año que viene. Además, esto sería aplicable para el año 2017. Entonces, pediría a nuestros invitados que nos enviaran los agregados, a fin de que nosotros los vayamos estudiando y podamos ir recolectando otras opiniones. En esa idea de tener tres códigos del proceso penal vigentes –creo que figuraremos en el Récord Guinness–, este será una especie de intermedio y será mejor que el actual, porque para el otro tenemos un problema presupuestario. Si bien podrían hacerse algunas correcciones, este último podría entrar en vigor si tuviéramos los recursos correspondientes. Como dije, entonces, les vamos a pedir que nos acerquen los agregados y, seguramente, cuando tengamos una idea de la redacción –si es que surgen modificaciones– se la enviaremos para que ustedes nos den su opinión.

No habiendo más inquietudes para plantear con respecto a este punto, agradecemos la presencia de los representantes de la Asociación de Magistrados del Uruguay.

(*Se retira de sala la delegación de la Asociación de Magistrados del Uruguay).*

–En el día de hoy la Comisión fue convocada para considerar tres proyectos de ley: el Código del Proceso Penal –que llevará su tiempo porque no es tan fácil su tratamiento–, los contratos de seguros y el matrimonio civil.

Me parece que deberíamos colocar en tercer lugar la consideración del Código del Proceso Penal –más allá de que la Comisión, para el día 20, ya tiene audiencias programadas con la Suprema Corte de Justicia, con el Fiscal de Corte y con la Procuraduría General de la Nación–, ya que está por comenzar la consideración del presupuesto y por 45 días deberemos aplazar estos temas, retomándolos los primeros días de diciembre. Propongo, entonces, que el proyecto de ley sobre el Código del Proceso Penal lo consideremos en febrero. ¿Estamos de acuerdo?

(Apoyados).

–Entonces, daríamos prioridad al matrimonio civil y a los contratos de seguros.

El proyecto de ley sobre los contratos de seguros, en la medida que viene del Poder Ejecutivo –salvo que luego durante su estudio encontremos algo complejo–, la Bancada oficialista lo quiere llevar adelante y, por lo tanto, tendríamos que avanzar en él. En el caso de la iniciativa sobre matrimonio civil –más allá de que está presentada por el señor Senador Bordaberry y por una compañera nuestra– nuestra Bancada debe tomar una postura. Esto es más allá del texto, en el que sí podemos trabajar. En principio me gusta que haya más libertad, pero habrá que verlo. Repito: tenemos que tomar una decisión de Bancada; supongo que los blancos también, y lo mismo el señor Senador Mieres.

Me gustaría saber si en el correr de las próximas semanas, aunque no nos reunamos en la Comisión, podemos ir tomando una decisión. Si decidimos sobre el proyecto de ley relativo al matrimonio civil, entonces podemos tratar de ver a quién más pedimos opinión. Podríamos solicitar una opinión escrita al Poder Ejecutivo y al registro civil. En principio, si hay una decisión positiva de las diferentes Bancadas, en un par de reuniones de la Comisión podríamos votarlo. Tal vez en diciembre podría tener media sanción, antes de terminar el año, con las correcciones que se hagan. Por ejemplo, se me ocurre que los escribanos deberían registrarse o hacer un trámite para que ya queden ingresados. De otra forma, una persona debería ir al registro civil y decir que es escribano. Son detalles y no quiero entrar a la consideración del proyecto de ley. En caso de existir alguna opinión negativa de parte de alguna Bancada, comenzaríamos con la consideración de los contratos de seguros. Lo que pido sobre matrimonio civil es que en el correr de las próximas tres semanas tengamos opinión de las Bancadas sobre el concepto y no sobre el texto, en el que sí podemos trabajar nosotros.

Consulto a los señores Senadores si están de acuerdo.

(Apoyados).

–No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15:24).